

Daniela Nováčková *

Štátna pomoc - služby všeobecného ekonomického záujmu

Abstract

European theory and practice have implemented new instruments "services of general economic interest" and "non-economic services". The services of general interest cover a broad spectrum of activities (energy, transport, waste management, health and social services, ect.). These services play an important role in the life of citizens and enterprises. Services of general interest refer to the principles of internal market and principles of competition policy of the EU. The non-economic services (as justice, police, ect.) are not included into principles of internal market and principles of competition policy of the EU.

Úvod

Vnútrotný trh Európskeho spoločenstva je založený na štyroch ekonomických slobodách, ku ktorým patria : voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu (článok 14 ods. 2 Zmluvy o založení Európskeho Spoločenstva, (ďalej len „Zmluva o ES“). Správne fungujúci vnútrotný trh EÚ je založený na rešpektovaní pravidiel hospodárskej súťaže a štátnej pomoci. Štátnu pomoc možno označiť ako pomoc štátu určitým účastníkom trhu, t.j. podpora vnútroštátnych orgánov členského štátu (na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni) so zámerom poskytnúť finančnú pomoc z verejných zdrojov určenú na hospodársku činnosť vybraným subjektom. Problematika uvedených slobôd je upravená okrem primárnej právnej úpravy aj v sekundárnych právnych aktoch. Najčastejšími právnymi aktmi, ktoré upravujú ekonomické slobody európskeho vnútorného trhu sú nariadenia, smernice.

Európsky parlament v mesiaci november 2006 schválil dlhoočakávanú smernicu na službách na vnútrotnom trhu.¹ Daná právna úprava sekundárnej povahy nadväzuje na Správu o stave vnútorného trhu služieb.² Vzhľadom k tomu, že je súčasťou procesu hospodárskej reformy prijatej na zasadnutí Európskej rady v Lisabone môžeme hovoriť aj o smernici Lisabonskej stratégie. Avšak samotný proces schvaľovania smernice v inštitúciách EÚ bol pomerne zdĺhavý , pretože

* Doc. JUDr. Daniela Nováčková, Ph.D., Fakulta managementu, Univerzita Komenského v Bratislave, Odbojárov 10, 820 05 Bratislava 25

¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12.decembra 2006 o službách na vnútrotnom trhu , (JL 376/36 z 27.12.2006).

² Správa Európskej komisie určená Rade a Európskemu parlamentu o Stave vnútorného trhu služieb, COM (2002) z 30.7.2002.

návrh smernice bol prijatý Európskou Komisiou ešte v roku 2004 a v tomto roku bol predložený Rade a Európskemu parlamentu na schvaľovacie pokračovanie.

Problematika služieb je pomerne rozsiahla, pretože zahŕňa širšie spektrum druhov služieb, ako napríklad služby obchodné, remeselné, finančné, atď. Z uvedeného právneho rámca sú vyňaté služby všeobecného záujmu neekonomického charakteru so zreteľom na ustanovenie článku 50 Zmluvy o ES, ako aj finančné služby.³ Z rozsahu tejto smernice sú vylúčené aj sociálne služby, ktoré sa vzťahujú na poskytovanie služieb sociálnej pomoci ako napr. sociálne ubytovanie, opatrovanie detí a poskytovanie pomoci a rodinám v hmotnej núdzi. Avšak daná smernica sa vzťahuje na služby všeobecného ekonomického záujmu (článok 16 Zmluvy o ES). V danej súvislosti je potrebné poukázať na skutočnosť, že niektoré druhy služieb všeobecného ekonomického záujmu ako napríklad univerzálna poštová služba alebo dopravné služby majú osobitný právny rámec.⁴

Všeobecný právny základ

Politika štátnej pomoci je zakotvená v ustanoveniach článkov 87 až 89 Zmluvy o ES, ako aj v sekundárnych právnych aktoch, rozhodnutiach alebo právnych rámcoch Európskej komisie.

Z ustanovenia článku 87 ods. 1 Zmluvy o ES vyplýva, že: *“štátna pomoc poskytovaná v akejkoľvek forme štátni alebo zo štátnych prostriedkov, ktoré narušajú alebo hrozia narušením súťaže tým, že zvyhodňujú určité podniky alebo určité výrobné odvetvia, pokiaľ ovplyvňujú obchod medzi členskými štátmi, je nezlučiteľná so spoločným trhom“*. Uvedený článok ustanovuje zákaz poskytovania štátnej pomoci. Za štátnu pomoc sa považuje taká pomoc, ktorá spĺňa uvedené podmienky :

- pomoc musí byť poskytnutá zo štátnych finančných prostriedkov alebo z iných verejných alebo súkromných inštitúcií, ktoré riadi alebo spravuje štát,
- pomoc môže mať rôznu povahu (úvery, úverové záruky, daňové úľavy, granty, určité výnimky finančnej povahy alebo odpredaj podnikov za nižšiu cenu ako je ich trhovú hodnotu),

³ Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, (OJ C 321 E/81 z 29.12.2006) Článok 50 Zmluvy o ES : *V zmysle tejto zmluvy sa za služby považujú plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pokiaľ ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb. Služby zahŕňajú : činnosti priemyselnej povahy, činnosti obchodnej povahy, činnosti remeselnej povahy, činnosti v oblasti slobodných povolání....“*

⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zlepšenia kvality služieb (OJ L 15 z 21.1.1998), v znení neskorších zmien vytvorila regulačný rámec pre poštové odvetvie na úrovni spoločenstva, vrátane opatrení zaručujúcich univerzálnu službu a stanovujúcich maximálne limity pre poštové služby, ktoré môžu členské štáty vyhradiť pre svojho poskytovateľa univerzálnej služby z hľadiska zachovania univerzálnej služby a časový plán rozhodovania o ďalšom otváraní trhu pre konkurenciu, za účelom vytvorenia jednotného trhu poštových služieb.

- pomoc poskytnutá subjektu musí byť ekonomickou výhodou pre príjemcu pomoci a musí zvýhodňovať jeho postavenie na trhu,
- pomoc musí ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a musí narúšať hospodársku súťaž.

V ustanovení článku 87 ods. 2 a 3 Zmluvy o ES sú uvedené výnimky, kedy je možné poskytnúť štátnu pomoc. V zmysle článku 87 ods. 2 Zmluvy o ES je možné štátnu pomoc poskytnúť ako pomoc sociálnej povahy individuálnym spotrebiteľom a ako pomoc určenú na náhradu škôd spôsobených prírodnými alebo mimoriadnymi udalosťami.

Na základe článku 87 ods. 3 môže byť štátna pomoc poskytovaná, ak je zlučiteľná so spoločným trhom a ak bola posúdená Európskou komisiou. Štátnu pomoc na základe uvedeného ustanovenia je možné okrem iného poskytnúť v nasledujúcich prípadoch :

- pomoc na podporu zamestnanosti,
- pomoc na ochranu životného prostredia,
- pomoc na výskum, vedu a vývoj,
- pomoc na záchranu a reštrukturalizáciu podnikov, ktoré sa ocitli v ťažkostiach,
- pomoc stredným a malým podnikom.

V nadväznosti na uvedené je možné poskytovať štátnu pomoc aj pre vybrané priemyselné odvetia ako napr. v oblasti oceliarskeho priemyslu, v oblasti ťažby uhlia, v oblasti automobilového priemyslu, v oblasti lodárskeho priemyslu alebo v oblasti chemického priemyslu na výrobu syntetických vlákien.

Zmluva o ES na jednej strane explicitne ustanovuje, že štátna pomoc je **zakázaná**, ale zároveň na druhej strane ustanovuje podmienky, kedy **môžu členské štáty poskytovať štátnu pomoc** subjektom, pričom musia rešpektovať právny rámec. Z rozhodnutí Súdneho dvora ES vo veciach 730/79 Philip Morris Holland / Komisia (1980) Zb. ESD s. 2671, odsek 11; C-303/88, Taliansko / Komisia (1991) Zb. ESD, s. I – 1433, odsek 27; vyplýva, že : "...keď pomoc poskytnutá členským štátom alebo prostredníctvom štátnych zdrojov posilňuje pozíciu podniku v porovnaní s podnikmi, ktoré súťažia v obchode vo vnútri Spoločenstva, musia sa tieto považovať za ovplyvnené uvedenou pomocou". Inými slovami povedané štátna pomoc vplýva na správanie sa konkurentov na trhu a pôsobí ako ekonomický faktor konkurenčnej výhody. Členské štáty pravidelne vypracovávajú Správu o poskytnutej pomoci, ktorá je zasielaná Európskej komisii.

Zmluva o založení Európskeho spoločenstva obsahuje inštitút **služieb všeobecného ekonomického záujmu (článok 16 Zmluvy o ES)**. Obsahom daného ustanovenia je aby, Spoločenstvo a členské štáty dbali o to, aby služby všeobecného ekonomického záujmu fungovali podľa zásad a v súlade s podmienkami, ktoré umožnia splnenie ich cieľov, pričom ich poskytovanie je založené na rešpektovaní pravidiel hospodárskej súťaže. Členské štáty a Spoločenstvo sú zodpovedné za správne vykonávanie článku 16 Zmluvy o ES, pričom členské štáty majú právo vymedziť obsah pojmu služby všeobecného

ekonomického záujmu, pretože právny režim ES neurčuje, kto má byť poskytovateľom služby (môže to byť štát a aj súkromný subjekt). Dané ustanovenie v primárnej právnej úprave ES je formulové všeobecne a preto existuje viacero podporných nástrojov EÚ. Súčasťou Amsterdamskej zmluvy (zmluva, ktorá mení Zmluvu o ES) je aj Vyhlásenie č. 13 k článku 7d (dnes 16) Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, ktoré ustanovuje, že : *“článok 7d (dnes 16) Zmluvy o ES sa musí vykonávať v súlade s judikatúrou Súdneho dvora ES, medzi iným aj pokiaľ ide o zásady rovnakého zaobchádzania, kvality a kontinuity takýchto služieb.”* Z predmetného vyhlásenia vyplýva, že rozhodnutia Súdneho dvora ES musia zainteresované subjekty v plnom rozsahu rešpektovať.

Pojem služba všeobecného ekonomického záujmu je ustanovený aj v článku **86 ods.2 Zmluvy o ES**, z ktorého vyplýva: *“že podniky poverené štátom sú oprávnené poskytovať služby všeobecného ekonomického záujmu”*. Pričom podnik sa chápe ako subjekt, ktorý vykonáva hospodársku činnosť bez ohľadu na právny štatút subjektu a spôsob, akým je financovaný. V systéme členenia podnikov okrem pojmu stredný a malý podnik európske právo zavádza aj pojem verejnoprávny podnik, t.j. podnik, na ktorý môžu mať orgány verejnej moci priamo alebo nepriamo vplyv (vlastnícky podiel, finančná účasť). Finančné vzťahy verejnoprávných podnikov sú upravené v smernici Komisie 80/723/EHS z 25. júna 1980 o transparentnosti finančných vzťahov medzi členskými štátmi a verejnoprávnymi podnikmi a finančnej transparentnosti určitých podnikov, v znení neskorších zmien.⁵ V zásade ide o podniky, ktoré boli štátom poverené vykonávať špeciálne služby. Článok 86 ods.2 Zmluvy o ES ďalej ustanovuje, že: *“členské štáty sú oprávnené poveriť podniky vykonávaním osobitných služieb, pričom sa kladie dôraz na povahu služby a na príjemcu služby”*.⁶ Tieto služby sú oprávnené vykonávať subjekty explicitne poverené štátnymi orgánmi, t.j. ústrednými, regionálnymi a miestnymi orgánmi. Pri hospodárení však verejnoprávne podniky musia rešpektovať platný právny rámec a pravidlá hospodárskej súťaže. Za účelom správneho uplatňovania primárnej právnej úpravy Európska komisia prijala **Rozhodnutie** o uplatňovaní článku 86 ods. 2 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom, ktoré sú poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (K 2005/2673, OJ L 312 z 29.11.2005). Daný právny akt ustanovuje podmienky financovania a kontroly pre subjekty, ktoré sú štátom poverené, aby poskytovali služby vo verejnom záujme.

Medzi služby všeobecného ekonomického záujmu môžeme zaradiť služby elektronických komunikácií, poštové služby, služby spojené s elektrickou energiou, plynom, vodou, dopravou a televíznym a rozhlasovým vysielaním.

⁵ Smernica Komisie 80/723/EHS z 25. júna 1980 o transparentnosti finančných vzťahov medzi členskými štátmi a verejnoprávnymi podnikmi a finančnej transparentnosti určitých podnikov, (OJ L 195 z 29.7.1980), v znení neskorších zmien.

⁶ Rozhodnutie Súdneho dvora ES vo veci C-127/73 BRT/SABAM (1974), známe ako “BRT I..

Zakotvenie problematiky všeobecných ekonomických služieb do primárnej právnej úpravy ES má význam pre vnútroštátne zákonodarstvo členských štátov, pretože primárna právna úprava ES má prednosť pred vnútroštátnym právnym poriadkom. Okrem primárnej právnej úpravy problematika služieb všeobecného ekonomického záujmu je upravená aj v **Charte základných práv EÚ** v článku 36. Z daného ustanovenia vyplýva, že: *„Únia uznáva a rešpektuje právo na prístup k hospodársky všeobecne prospešným službám ako sa uvádza v národných zákonoch a postupoch v súlade so Zmluvou o ES tak, aby podporila sociálnu a územnú jednotu Únie“*.⁷ Podľa daného ustanovenia Európska únia má záujem prispievať k rozvoju služieb všeobecného ekonomického záujmu, ale zároveň rešpektuje rôznorodosť štruktúr a tradícií členských štátov.

Lisabonská zmluva, ktorá mení Zmluvu o Európskej únii a Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, nemení z hľadiska vecnej podstaty ustanovenie článku 16 Zmluvy o ES. Súčasťou tejto Reformnej zmluvy je *Protokol o službách verejného záujmu*, ktorý vnáša do problematiky týchto služieb určité pravidlá, ale nerieši danú problematiku komplexne. Z ustanovení protokolu vyplýva, že pri poskytovaní služieb všeobecného ekonomického záujmu členské štáty musia rešpektovať spoločné hodnoty Únie. Z protokolu ďalej vyplýva, že ustanovenia zmlúv sa nevzťahujú na služby všeobecného neekonomického záujmu.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že pre Európsku úniu služby všeobecného ekonomického záujmu majú zásadný význam, a že Únia ich považuje za jeden z pilierov európskeho modelu spoločnosti.

Poskytovanie služieb všeobecného ekonomického záujmu má aj súvisť s článkom 5 **Zmluvy o ES** o subsidiarite.

Poskytovanie služieb všeobecného ekonomického záujmu a poskytovanie služieb neekonomického záujmu je založené na nasledovných princípoch:

- transparentnosť,
- univerzálnosť,
- cenová dostupnosť,
- proporcionalita,
- zákaz diskriminácie,
- rovnosť v zaobchádzaní.

Praktická aplikácia uvedených princípov pozitívne prispeje k presadzovaniu cieľov verejných politík a cieľov Únie.

Sekundárni úprava

Vzhľadom na závažnosť problému v nadväznosti na poskytovanie služieb všeobecného ekonomického záujmu Európska komisia prijala **Zelenú knihu o verejných službách**, COM(2003)270, 21.5.2003 a **Bielu knihu o verejných službách**, COM(2004), 374, 12.5.2004. Zelená kniha sa stretla s veľkým

⁷ Charta základných práv EÚ, (2007/C 303/01) zo 14.12.2007.

ohlasom a zároveň otvorila diskusiu o zabezpečovaní služieb verejnoprospešného záujmu a o financovaní verejnoprospešných služieb. Uvedené dokumenty slúžia ako návod na efektívnejšiu implementáciu týchto služieb, ale zároveň poukazujú na význam *poskytovania služieb vo verejnom záujme ako na súčasť európskych hodnôt tvoriacich podstatný prvok európskeho modelu spoločnosti*.

Okrem uvedených dokumentov Európska únia prijala nasledujúce dokumenty týkajúce sa služieb všeobecného záujmu :

- Oznámenie Komisie pod názvom Implementácia Lisabonského programu Spoločenstva: Verejnoprospešné sociálne služby v Európskej únii (KOM (2006) 0177),
- Rozhodnutie Komisie 2005/842/ES z 28. novembra 2005 o uplatňovaní článku 86 ods. 2 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (OJ L 312, 29.11.2005),
- Oznámenie Komisie o službách verejného záujmu v Európe (OJ C 2001C/17/04). Podľa predmetného oznámenia orgány verejnej moci poskytujú služby verejného záujmu vtedy, ak sa na trhu nevyskytuje spektrum služieb verejného záujmu v dostatočnom množstve, v dobrej kvalite, v primeranej cene pre všetkých občanov. Služby verejného záujmu majú povahu sociálnej dimenzie a súdržnosti.

Európska únia má široké spektrum nástrojov a stratégií, ktoré napomáhajú pri správnej realizácii služieb všeobecného záujmu (ekonomického a neekonomického). Dané nástroje pritom rešpektujú hodnoty a ciele Únie a ich filozofia je založená na kvalite služby, cenovej prístupnosti a na ochrane užívateľa. Všetky uvedené európske nástroje obsahujú zásadu univerzálnosti a tou je: zabezpečenie prístupu k vysokokvalitným službám za primerané ceny pre všetkých občanov.

Domnievam sa, že za účelom zabezpečenia právnej istoty by bolo vhodné, keby Európska únia prijala horizontálny právny nástroj, ktorý by definoval jasne a zreteľne univerzálne princípy služieb. Zároveň by každý členský štát (verejné orgány) v súlade s princípom subsidiarity mal vytvoriť katalóg služieb národných záujmov, ktoré bude poskytovať, a ktoré budú mať osobitný právny režim so zreteľom na hospodársku súťaž a na štátnu pomoc.

Služby verejného záujmu môžu mať povahu ekonomickú a neekonomickú (sociálne služby, vzdelanie, kultúra). Zásadný rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že pre službu verejného záujmu ekonomickej povahy sú typickými znakmi – zisk, hospodárska súťaž, štátna pomoc.

Pri službách **verejného záujmu**, ktoré nemajú ekonomický charakter, nemožno aplikovať štandardné trhové podmienky, ale možno aplikovať niektoré ciele Európskej únie zakotvené v Zmluve o ES. Ako príklad možno uviesť ustanovenie článku 2 Zmluvy o ES, ktorý zakotvuje, že :*“...úlohou Spoločenstva je podporovať harmonický, vyrovnaný a trvalo udržateľný rozvoj hospodárskych činností, sociálnu ochranu, vysokú úroveň ochrany a zlepšovania kvality životného prostredia, hospodársku a sociálnu súdržnosť...”*

Charakteristickými znakmi služieb verejného záujmu sú :

- ochrana ľudských práv,
- blaho občanov,
- sociálna spravodlivosť,
- sociálna súdržnosť,
- rovnosť,
- solidarita,
- rešpektovanie ľudskej dôstojnosti.

Do kategórie služieb verejného záujmu patria aj verejnoprospešné sociálne služby. Verejnoprospešné sociálne služby tvoria podstatný faktor európskeho sociálneho modelu a jeden z nástrojov na dosiahnutie cieľov Lisabonskej stratégie. Verejnoprospešné sociálne služby sa odlišujú od uvedených druhov služieb najmä v tom, že pri poskytovaní verejnoprospešných služieb sa berie na zreteľ ochrana ľudských práv a ľudská dôstojnosť. Tieto druhy služieb môžu byť poskytované združeniami alebo sociálnymi organizáciami, na ktoré sa nevzťahujú trhové princípy.

V danej súvislosti možno konštatovať, že existujú rozdielnosti medzi pojmami a definíciami týkajúcimi sa služieb verejného záujmu a služieb všeobecného ekonomického záujmu.

1. Podstatný rozdiel je v tom, že Zmluva o ES obsahuje ustanovenie (článok 16 a 86 ods. 2 Zmluvy o ES) o službách všeobecného ekonomického záujmu, ale neobsahuje pojem služby verejného neekonomického záujmu. Preto by bolo vhodné zaviesť opatrenia obsahujúce kritériá pre rozlišovanie medzi službami verejného neekonomického záujmu a službami všeobecného ekonomického záujmu.
2. Služby verejného záujmu , ktoré nemajú povahu ekonomickú, nie sú zaradené do systému pravidiel hospodárskej súťaže a štátnej pomoci a možno ich považovať za služby sociálnej povahy a sú v právomoci členského štátu.
3. Služby všeobecného ekonomického záujmu sa riadia platným právnym rámcom vnútorného trhu a majú súvzťažnosť k viacerým ustanoveniam Zmluvy o ES a politikám ES:
 - Hlava VI - politika hospodárskej súťaže, štátnej pomoci a zdaňovania,
 - Hlava VIII - politika zamestnanosti,
 - Hlava IX – ochrana spotrebiteľa,
 - Hlava XV – transeurópske siete,
 - Hlava VI – hospodárska a sociálna súdržnosť,
 - Hlava XIX – ochrana životného prostredia.
4. Na služby verejného záujmu v porovnaní s ostatnými produktmi na trhu služieb sa neaplikuje štandardná marketingová politika. Klasický marketing je charakterizovaný ako: „...nástroj riadenia firmy, ktorý má zabezpečiť nielen jej prežitie, ale aj jej rozvoj a stabilitu do budúcnosti. Je to podnikateľská filozofia opierajúca sa o výsledky výskumu trhu, na základe ktorých sa navrhujú a vyrábajú produkty, resp. ponúkajú služby, ktoré

najlepším možným spôsobom uspokojujú potreby zákazníkov a následne využívaním veľkého množstva marketingových nástrojov sa dostávajú k správneému zákazníkovi, v správny čas a za správnu cenu“.⁸

Zrejme v dôsledku uplatňovania primárnej právnej úpravy a v dôsledku vzniknutých problémov Európska komisia začne zavádzať konkrétne opatrenia, ktoré umožnia riadne a spravodlivé fungovanie týchto služieb.

Ako problém č. 1 možno označiť **širšie vymedzenie pojmov služby všeobecného ekonomického záujmu, pre ktoré je typická obchodná činnosť a financovanie užívateľov týchto služieb, ktorí sú na tento výkon splnomocnení štátom a služby verejného neekonomického záujmu, ktorých vecná podstata spočíva v tom, že poskytovaná služba slúži verejnému záujmu a blahu občanov.**

Domnievam sa, že v blízkej budúcnosti bude potrebné odstrániť nasledujúce problémy :

- ktoré služby môžu štátne orgány na všetkých úrovniach označiť ako služby všeobecného záujmu so zreteľom na verejný záujem,
- zosúladienia trhových mechanizmov a služieb verejného záujmu,
- správneho uplatňovania princípu subsidiarity a proporcionality a rozdelenia právomocí medzi inštitúcie EÚ a členské štáty,
- financovania verejných služieb,
- zachovania nezávislosti miestnych inštitúcií pri zriaďovaní a riadení verejných služieb, ktoré sú zodpovedné za ich uskutočňovanie,
- medzi pravidlami spoločného trhu a cieľmi verejného záujmu pri poskytovaní služieb ekonomického záujmu.

Financovanie služieb vo verejnom záujme

Najčastejšími problémami pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme je problém **financovania** subjektu, ktorý službu poskytuje (verejný podnik). Za účelom vytvorenia rovnakých podmienok pre financovanie služieb vo verejnom záujme v rámci Európskej únie bol prijatý **Rámec Spoločenstva pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme (2005/C 297/04, z 29.11.2005)**. Rámec Spoločenstva s ohľadom na názory a na stálu judikatúru Súdneho dvora ES v tejto veci objasňuje podmienky, za ktorých poskytnuté finančné zdroje na služby vo verejnom záujme nie je možné považovať za štátnu pomoc.

V danej súvislosti sa najčastejšie aplikuje rozhodnutie Súdneho dvora ES vo veci Altmark, ktoré je jedným z najpodstatnejších rozhodnutí pre výklad pravidiel náhrady za služby vo verejnom záujme, ktorá nepredstavuje štátnu pomoc. Hoci rozhodnutie Súdneho dvora ES vo veci Altmark sa považuje za

⁸ Helena, Nízka: Trhové analýzy ako nástroj zvyšovania konkurencieschopnosti podniku na trhu. In: Gabriela, Bartáková a kol.: Marketing manažment II - ako v súčasnom trhovom prostredí postupovať. Bratislava: 228 s.r.o. 2007, s. 88.

zásadný prínos v procese financovania služieb vo verejnom záujme, nemožno ale povedať, že by rozhodnutie bolo postačujúce, pretože ešte existujú určité nejasnosti, (členské štáty samé určujú spôsob financovania verejnoprospešnej služby, so zreteľom na hospodársku súťaž). Súdny dvor ES v danom spore rozhodoval poskytnutie podpory (na kompenzáciu strát) nemeckému regionálnemu podniku prevádzkujúcemu autobusovú dopravu, ktorý poskytoval služby vo verejnom záujme. Z rozhodnutia Súdneho dvora ES následne vyplýva, že poskytovanie regionálnych dopravných služieb nevylučuje, že poskytnutá forma štátnej pomoci nemôže narušiť obchod medzi členskými štátmi.

Súdny dvor ES v rozsudku vo veci Altmark (Rozsudok z 24. júla 2003 vo veci C-280/00, Altmark Zb. 2003, s. 7747.) stanovil 4 podmienky kompenzácií, ak nie je uskutočnené výberové konanie, za ktorých náhrada služby vo verejnom záujme nepredstavuje štátnu pomoc :

- subjekt, ktorý služby poskytuje, musí skutočne poskytovať služby vo verejnom záujme a jeho záväzky musia byť jasne definované príslušnými úradmi,
- parametre, na základe ktorých sa spracováva kalkulácia musia byť stanovené objektívne a transparentne príslušnými úradmi,
- náhrada musí zodpovedať reálnym záväzkom na pokrytie všetkých nákladov súvisiacich s poskytovaním služieb všeobecného ekonomického záujmu,
- ak nie je subjekt poskytujúci služby vybraný v rámci verejnej súťaže, výška potrebnej náhrady za službu má byť stanovená na základe analýzy nákladov, ktoré by vznikli „štandardne dobre a správne riadenému subjektu“.

V oblasti dopravných služieb je možné aplikovať aj ustanovenia Nariadenia Rady č. 1191/69/EHS o akciách členských štátov, týkajúcich sa záväzkov verejnej služby železničnej, cestnej a vnútrozemskej vodnej dopravy v znení neskorších zmien, ktoré upravuje najmä uzatváranie zmlúv medzi štátom (regiónom) a dopravcami o záväzkoch verejnej služby a úhrade straty z realizácie objednaných výkonov (OJ L 156 z 28.6.1969). Vecná podstata spočíva v tom, že členský štát musí vopred notifikovať Európsku komisiu a žiadať o súhlas poskytnúť kompenzáciu v súlade s postupom podľa pravidiel štátnej pomoci podľa článku 86 a 87 Zmluvy o ES.

V zmysle platného právneho rámca Spoločenstva výška náhrady:

- pokrýva reálne finančné náklady spojené s poskytovaním služieb vo verejnom záujme (všetky náklady spojené s výkonom služieb, náklady spojené s investíciami do infraštruktúry),
- obsahuje všetky výhody priznané štátom a je poskytovaná z prostriedkov štátneho rozpočtu,
- sa musí použiť iba na prevádzku subjektu poskytujúceho služby všeobecného ekonomického záujmu.

Osobitným pravidlom pri poskytovaní náhrady za službu vo verejnom záujme je, že subjekt, ktorému bola poskytnutá náhrada si môže ponechať primeraný zisk. Členské štáty zároveň kontrolujú činnosť subjektov, ktoré získali z prostriedkov štátneho rozpočtu finančnú pomoc v nadväznosti na poskytovanie služieb vo verejnom záujme. V slovenských právnych aktoch upravujúcich problematiku poskytovania služieb verejného záujmu (v oblasti dopravy) sa používa nasledujúca terminológia: "...financovanie výkonov vo verejnom záujme a poskytovanie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu a z rozpočtov samosprávy ...". V merite veci ide o obsahovú zhodu, ale rozdielne je terminologické pomenovanie aktivít spojených s poskytovaním služby vo verejnom záujme :

EÚ	SR
štátna pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme	financovanie výkonov vo verejnom záujme a poskytovanie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu a z rozpočtov samosprávy ..

Európska komisia prijala **Rozhodnutie o uplatňovaní článku 86 ods.2 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (K 2005/2673, OJ L 312, 29. 11. 2005)**. Účelom tohoto právneho rámca je ustanoviť pravidlá , za ktorých túto formu štátnej pomoci možno považovať za zlučiteľnú so spoločným trhom v nadväznosti na ustanovenie článku 86 ods.2 Zmluvy o ES. Dané rozhodnutie sa uplatňuje v takom prípade, ak členské štáty neplnia vyššie uvedené štyri kritériá, a ak sú splnené všeobecné kritériá spadajúce pod ustanovenie článku 87 ods.1 Zmluvy o ES. V zásade ide o reguláciu poskytovania štátnej pomoci vo forme finančnej náhrady za služby vo verejnom záujme z prostriedkov štátneho rozpočtu členských štátov EÚ niektorým subjektom povereným poskytovaním služieb všeobecného ekonomického záujmu (verejnoprávne alebo súkromné subjekty). Táto forma štátnej pomoci je zlučiteľná so spoločným trhom výlučne vtedy, ak sú naplnené znaky skutkovej podstaty uvedené v článku 86 ods.2 Zmluvy o ES. Členský štát musí explicitne delegovať na príjemcu pomoci výlučné právo poskytovať služby všeobecného ekonomického záujmu formou právneho aktu. V nadväznosti na ustanovenie článku 86 ods.2 Zmluvy o ES členský štát v záväzku ustanoví presnú povahu služby, rozsah a trvanie služby. Rozhodnutie sa nevzťahuje na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľenej podnikom v sektore pozemnej dopravy (článok 2 rozhodnutia). Pokiaľ poskytovanie služieb vo verejnom záujme predstavuje štátnu pomoc pre oblasť mestskej alebo regionálnej dopravy, tak sa uplatňuje nariadenie Rady č. 1107/70 /EHS zo 4.júna 1970 o poskytnutí pomoci pre železničnú, cestnú a vnútrozemskú vodnú dopravu, v znení neskorších zmien (OJ L 130 z 15. 6. 1970).

Ustanovenie článku 3 rozhodnutia uvádza, že: "na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme, na ktorú sa vzťahuje dané rozhodnutie sa

nevztahuje inštitút notifikácie na základe článku 88 ods.3 Zmluvy o ES“. V predmetnom ustanovení je upravené, že členský štát nie je povinný oznamovať Európskej komisii zámer poskytnutia štátnej pomoci.

Podnik, ktorý je oprávnený poskytovať služby vo verejnom záujme v zmysle článku 86 ods.2 Zmluvy o ES je oprávnený uplatniť si nárok na náhradu vo forme štátnej pomoci za služby vo verejnom záujme. Pri poskytovanej štátnej pomoci sa poskytovateľ riadi univerzálnym princípom : výška náhrady = pokrytie reálnych nákladov, t.j. objem finančných prostriedkov nesmie byť vyšší než je skutočne potrebné na realizáciu prevádzky a na pokrytie nákladov v súvislosti s plnením záväzkov podniku. Do nákladových položiek sa započítavajú náklady spojené s realizáciou verejných služieb, náklady spojené s investíciami týkajúcimi sa infraštruktúry, ako aj iné činnosti a primeraný zisk. Takáto forma poskytnutej pomoci zvyhodňuje podnik poskytujúci služby vo verejnom záujme. Poskytnutá náhrada sa môže použiť iba na určený účel, t.j. môže sa poskytnúť výlučne na prevádzku verejnej služby. Členský štát je povinný v zmysle relevantnej právnej úpravy ES vytvoriť aj účinné kontrolné mechanizmy, aby nedochádzalo k zneužívaniu takejto pomoci a aby takáto pomoc bola skutočne efektívne využívaná na služby vo verejnom záujme.

Rozhodnutie v článku 2 upravuje spektrum subjektov, ktorým je členský štát oprávnený poskytnúť štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme :

- nemocnice a subjekty poskytujúce služby vo verejnom záujme (na túto činnosť boli splnomocnené členským štátom, aby zabezpečovali služby všeobecného ekonomického záujmu)
- leteckí a námorní prepravcovia, ktorých konečnou stanicou sú ostrovy, avšak so zreteľom na počet prepravených pasažierov (najviac 1 000 000 pasažierov - letiská a 300 000 pasažierov - prístavy),
- podnikom s priemerným ročným obrátom pred zdanením zo všetkých činností vo výške nižšej ako 100 mil. EUR počas 2 rokov predchádzajúcich roku, v ktorom bola služba všeobecného ekonomického záujmu pridelená, prijímajú ročnú náhradu za príslušnú službu vo výške nižšej ako 30 mil. EUR.

~ Dané rozhodnutie znamená určitý pozitívny posun v oblasti **financovania služieb všeobecného ekonomického záujmu a zároveň aj v oblasti štátnej pomoci.**

Záver

Ustanovenie článku 16 Zmluvy o ES zaviedlo nový druh služieb a to služby všeobecného ekonomického záujmu. Ako sa zdá, tento druh služieb sa viaže na politiku štátnej pomoci, pričom nie je možné vylúčiť súťažné pravidlá. Je skutočne pravdou, že Európska únia má záujem, aby všetkým občanom členských štátov bol umožnený prístup k službám verejného záujmu. Za týmto účelom zavádza množstvo liberalizačných opatrení a podporných nástrojov na ochranu

sociálnych práv občanov, ale zároveň ukladá členským štátom povinnosť, aby kontrolovali transparentnosť finančných vzťahov podnikov s majoritným podielom štátu a podnikov, ktoré poskytujú špeciálne služby. Vzhľadom k tomu, že služby verejného záujmu sú definované orgánmi členských štátov, možno ich označiť aj ako služby národného záujmu. V danej súvislosti vyvstáva otázka, kde sú hranice Spoločenstva v nadväznosti na princíp subsidiarity. Ako už bolo vyššie uvedené, služby verejného záujmu zohrávajú dôležitú úlohu pri plnení cieľov ustanovených aj v Lisabonskej stratégii, avšak pokiaľ nebude zavedený jednotný právny rámec týkajúci sa definovania, financovania, poskytovania, fungovania a kontroly služieb verejného záujmu, budú občania členských štátov EÚ znevýhodňovaní. Zatiaľ sú tieto služby financované z prostriedkov štátneho rozpočtu členských štátov EÚ a preto existuje aj nepomer medzi pôvodnými členskými štátmi a novými členskými štátmi v oblasti kvality a prístupnosti služby verejného záujmu. Preto by bolo vhodné, aby aj štrukturálne nástroje EÚ boli využívané v oblasti sociálnej ekonomie. Členské štáty majú k dispozícii široké spektrum nástrojov pre aplikovanie najvhodnejších národných mechanizmov v prípade financovania služieb verejného záujmu, pričom sú viazané princípom subsidiarity a proporcionality. Európska únia je často vykresľovaná ako priestor slobody, bezpečnosti, spravodlivosti a práva pre občanov členských štátov EÚ, ale nesmieme zabúdať, že Európa je spoločným životným priestorom bez vnútorných hraníc s vysokou kvalitou života, hospodárskou a sociálnou súdržnosťou, zamestnanosťou, solidaritou, s ochranou spotrebiteľa a preto by sa na tvorbe právneho rámca týkajúceho sa služieb verejného záujmu mali podieľať nielen európske, štátne, regionálne a miestne inštitúcie, ale aj sociálni partneri a subjekty, ktoré sú priamo zainteresované na tejto politike.

Literatúra :

- [1] Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, (OJ C 321 E/81) z 29.12.2006
- [2] Vyhlásenie č. 13 k článku 7d Zmluvy o ES, ktoré je súčasťou Amsterdamskej zmluvy (OJ C 340, z 10.11.1997)
- [3] Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, podpísaná v Lisabone 13. decembra 2007 (OJ C 306, zo 17. 12 2007)
- [4] NÍZKA, H.: Trhové analýzy ako nástroj zvyšovania konkurencieschopnosti podniku na trhu. In: BARTÁKOVÁ, G. a kol.: Marketing manažment II - ako v súčasnom trhovom prostredí postupovať. Bratislava: 228 s.r.o. 2007, s. 88, ISBN 978-80-969856-1-6